

Autor(es): **Laura de Pablos Escobar**

Título: **Introducción al estudio de la incidencia del gasto público**

Resumen: Se estudia la incidencia de los ingresos y gastos públicos en las diferentes regiones españolas. En lo que se refiere al gasto se utiliza dos enfoques de incidencia, según la fuente de datos empleada. Además se ofrece una segunda resultante de la imputación del gasto en presupuestos de nuestras Administraciones públicas entre las distintas regiones

INTRODUCCION.

Este documento pretende servir de ayuda a una primera aproximación a la realidad del gasto público en España y en los países de nuestro entorno económico.

El documento comienza ofreciendo datos de la evolución de las principales magnitudes financieras de las Administraciones Públicas tanto en España como en el resto de los países integrantes de la Unión Europea. Los datos cuentan con unas notas metodológicas previas que intentan aclarar cuál es el contenido de los principales saldos que se suelen utilizar para analizar la actuación de las Administraciones Públicas. En este sentido se ofrece una explicación detallada de los diferentes conceptos más utilizados de déficit público .

En segundo lugar ofrecemos cuales son los rasgos generales y la evolución seguida por el gasto público en España. Para ello se ofrecen una serie de datos del gasto clasificado por funciones o mejor dicho grupos funcionales y por capítulos económicos.

En tercer lugar analizamos el gasto en la Unión Europea. La procedencia de los datos es el Eurostat. El último año de referencia de los mismos es 1992.

Finaliza el documento ofreciendo las líneas temáticas relativas al gasto público que más preocupan y que, en consecuencia, se investigan con más profusión en la actualidad.

-
-
-
-
-
-
-
-
-

***I. DEFINICION Y EVOLUCION DE
LOS PRINCIPALES SALDOS DE
LAS ADMINISTRACIONES
PUBLICAS EN ESPAÑA Y
PAISES DE LA UNION
EUROPEA.***

Los saldos más indicativos de cual es la marcha de la actuación económico-financiera de las Administraciones Públicas son el déficit y la deuda.

-
-
-

Por lo que se refiere al déficit público, la Intervención General de la Administración del Estado no es la única institución, pero sí la que básicamente suministra los datos del déficit

público en nuestro país. Son varias las formas en que éste se suele presentar. Las diferencias entre éstas giran en torno a los criterios siguientes:

- .El criterio de imputación temporal de las distintas operaciones.Caja o devengo.
- .Ambito institucional al que se refiere.
- .Operaciones que se incluyen.
- .Criterios contables que utiliza. Contabilidad nacional o contabilidad Administrativa.

Los conceptos de déficit más manejados son:

-Déficit de caja no financiero. Se define como la diferencia entre ingresos presupuestarios totales en caja por operaciones no financieras y los pagos presupuestarios totales en caja por operaciones no financieras. Esta diferencia se corrige por el saldo que presenten las operaciones no financieras no presupuestarias. Este concepto de déficit sigue criterios de contabilidad administrativa.

-Necesidad de endeudamiento según déficit de caja. Es el resultado de sumar al déficit de caja no financiero la variación neta de activos financieros. También se puede referir a cifras de contabilidad nacional concretándose, en este caso, en la necesidad de financiación más la variación de activos financieros.

-Déficit presupuestario. Resulta de la diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones reconocidas en el Presupuesto. En consecuencia, el déficit que se nos presenta bajo esta denominación sigue el devengo como criterio de imputación y no incluye operaciones extrapresupuestarias. Sigue criterios de contabilidad administrativa.

-Necesidad de financiación. En este caso se nos presenta el déficit como el saldo de la cuenta de capital de la institución de que se trate. Esto es, como la diferencia entre los recursos y los empleos no financieros en términos de Contabilidad Nacional. Este sistema contable, SEC, sigue como principio de imputación de los ingresos y los gastos el de devengo. Este último dato es ofrecido por la Intervención General de la Administración del Estado para cada uno de los agentes que integran las Administraciones Públicas, y para todas ellas globalmente. Su cálculo, si bien se basa, entre otras cosas, en los Presupuestos, requiere un conocimiento exhaustivo, ya no sólo de las operaciones no presupuestarias o que figuren en otros registros contables, también exige el conocimiento de la naturaleza real de todas las operaciones a contabilizar, para reclasificarlas de manera acorde con los criterios de la Contabilidad Nacional.

Para el cálculo de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se deben realizar una serie de complejas operaciones previas tal como afirma, Rosario Martínez Manzanedo,(1993.p 9):

" 1. Recogida de la información contable de cada una de las unidades institucionales que integran el sector. La información se solicita a la unidad administrativa responsable de la contabilidad.

2. Análisis de las liquidaciones de presupuestos de gastos e ingresos de todos los Organismos y Entidades que componen el sector Administraciones Públicas, en términos de obligaciones y derechos reconocidos.

3. Incorporación de las operaciones no contempladas en las liquidaciones presupuestarias: operaciones no presupuestarias y de otros registros contables. Ejemplo: anticipos de Tesorería a cuenta de créditos extraordinarios o suplementarios; movimientos de los saldos de cuentas en el Banco de España por las que se efectúan pagos por cuenta del Estado y sus Organismos(Seguro de autopistas de peaje).

4. Reclasificación de operaciones del presupuesto al tratamiento en Contabilidad Nacional. Operaciones clasificadas en financieras en contabilidad presupuestaria que se consideran

reales en términos de Contabilidad Nacional (Ejemplo: asunción deudas del I.N.I.).

5. Contrastar la composición de los datos de las operaciones anteriores para eliminar posibles dobles contabilizaciones.

6. Eliminación de transferencias internas entre los diferentes agentes que componen las Administraciones Públicas. Razón: el déficit público solo contempla el saldo de operaciones de las Administraciones Públicas con el resto de los sectores de la economía.

7. Y, finalmente, convertir las operaciones de ingreso y gasto que se derivan de los apartados anteriores en magnitudes de Contabilidad Nacional."

-Necesidad de endeudamiento, es el resultado de sumar a la necesidad de financiación, la variación neta de activos financieros. Esta medida es defendida por el F.M.I. como el saldo que mejor refleja el déficit público ya que indica el importe real por el que Sector Público debe endeudarse.

-Déficit primario, en términos de Contabilidad Nacional es la necesidad de financiación menos la carga neta de intereses de la deuda pública. También se puede referir a los otros conceptos de déficit enunciados. Esta carga de intereses está en buena medida

predeterminada por la política presupuestaria de años anteriores, por lo que el saldo primario refleja mejor que la capacidad o necesidad de financiación la orientación del presupuesto del año en curso.

-Déficit estructural. Siguiendo el manual de Albi, Contreras, González-Páramo y Zubiri (1995), la cuantía de déficit o superávit de un ejercicio está determinada, tanto por la propia actuación del Sector Público, como por los efectos que sobre los programas de ingresos y gastos públicos tienen las oscilaciones de la actividad económica. De manera que para tener un mejor conocimiento de la **orientación real de la política presupuestaria** sería adecuado desglosar el déficit público en dos componentes: el estructural y el coyuntural. Son varios los métodos que se pueden utilizar en la medición del déficit estructural. Todos estos métodos toman como punto de partida la estimación del nivel de producción potencial. A continuación se calcula la diferencia entre la producción potencial y la producción efectiva. A esta diferencia se le aplican distintas elasticidades de ingresos y gastos públicos. De este modo se consigue calcular el importe del déficit coyuntural. La cifra de déficit estructural se consigue como la diferencia del déficit total menos el déficit coyuntural.

En los cuadros 1 recoge cifras relacionadas con algunos de los otros conceptos de déficits mencionados. En el cuadro 2 y 3 se ofrecen datos relativos a la evolución de la necesidad de financiación en España y países de la Unión Europea.

Antes de comentar la información relativa a la **necesidad de financiación** deberíamos hacer dos precisiones importantes:

Por un lado, el "Avance de la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas", publicado en noviembre de 1995, utiliza por primera vez el criterio de devengo para valorar las cotizaciones sociales del ejercicio 1994, pero no se corrigieron el resto de los años que aparecen en la serie. De manera que para el resto de los ejercicios se siguió el criterio de caja en el cómputo de las cotizaciones. Sin embargo, en la información que suministra la Intervención General de la Administración del Estado en el "Avance de la

Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas", sí que se corrigen los datos de necesidad de financiación para el período 1990-1995, utilizando siempre el criterio de devengo en el cómputo de las cotizaciones sociales. Este hecho cambia considerablemente los datos ofrecidos en ediciones anteriores de dicha publicación que, lógicamente, coincidían con los datos de déficit oficiales publicados. Lógicamente, en el cómputo del déficit contabilizado para 1996 se sigue el criterio de devengo para las cotizaciones sociales

.

Por otro lado, es preciso resaltar la incidencia que sobre la necesidad de financiación correspondiente a los últimos ejercicios ha tenido la necesidad de hacer frente a obligaciones pendientes del Estado y sobre todo de la Seguridad Social. Por ejemplo en 1995, se dispuso en el Real Decreto-Ley 12/96, de 26 de julio, la concesión de créditos extraordinarios destinados a atender las obligaciones de ejercicios anteriores y regular anticipos de fondos por un importe total de 721,2 miles de millones de pesetas, todos ellos de naturaleza no financiera. Ahora bien siguiendo criterios de Contabilidad Nacional sólo se han imputarón al ejercicio del 95, 547,8 miles de pesetas. Esto supuso una subida en el déficit público del referido año de 0,8 puntos porcentuales sobre el P.I.B.. El resto del crédito se corresponde con operaciones de estricta formalización contable y ya habían sido computados con anterioridad.

Repetimos que los dos hechos anteriores han sido determinantes de la evolución que presenta la necesidad de financiación durante los últimos cinco años. Puede observarse como desde 1993, año en el que el déficit público alcanza cotas próximas al 7%, no se ha conseguido reducir el déficit de forma significativa hasta el último año de referencia 1996, en que se sitúa en el 4,4%, incluso en 1997 se espera que alcance el 2,8 %.

Aclarado lo anterior nos importa además subrayar, dos hechos de los que, asimismo dejan constancia los datos.

Por un lado, se debe destacar el esfuerzo realizado por la mayor parte de los países de la Unión Europea cara a reducir sus déficits. Se logra reducir hasta un 4,3% sobre el PIB, por término medio, en 1996, frente al 6,2% que presentaba la media europea para 1993. Países como Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia, Portugal, Inglaterra o Suecia constituyen buenos ejemplos del esfuerzo realizado. Alemania, si bien tiene un nivel de déficit bastante aceptable en comparación con algunos de sus socios comunitarios, no ha logrado que éste disminuya. Ciertamente en Alemania la aparición de déficit público está directamente relacionada al proceso de reunificación. España en 1996 se sitúa en un nivel de déficit muy próximo a la media comunitaria.

Por otro lado, subrayar relativo que nuestras Haciendas Territoriales y nuestra Seguridad Social tienen en la necesidad de financiación de nuestras Administraciones Públicas. Concretamente las Comunidades Autónomas vienen a ser responsables del 0,7% en 1995 y el 0,6 % en 1996 del PIB.

Un último y preocupante comentario en relación con el déficit público. Las Administraciones que integran la Seguridad Social han contribuido a incrementar el mismo, en el ejercicio de 1996 en 319,6 miles de millones de pesetas. Esta cifra supone algo más del doble del déficit obtenido en el ejercicio anterior, incremento directamente relacionado con las insuficiencias financieras del Sistema de Seguridad Social central, insuficiencias que presentan una evolución realmente alarmante. En 1993 el 0,1% del PIB, el 0,3% en 1994 y el 0,6% en 1995 y 1996. En 1995 y 1996 el INEM ha saldado sus cuentas con un superávit 194,1 y 129,8 miles de millones de pesetas, respectivamente. Asimismo, en 1996 MUFACE, ISFAS (Instituto Social de la Fuerzas Armadas), MUGEJU (Mutualidad General Judicial), y FOGASA (Fondo de Garantía Salarial) han registrado superávit por un importe de nueve miles millones de pesetas. Por tanto las Administraciones de la Seguridad Social presentan una evolución muy desigual.

Por lo que se refiere a la **deuda pública** de todas nuestras Administraciones Públicas en su conjunto no ha dejado de crecer los últimos cinco años. En 1995 ésta alcanza el 65,3% del PIB. En 1996, y según cifras provisionales, la deuda pública se sitúa en niveles próximos al 70%. En pocos años hemos sido testigos de incrementos muy importantes en nuestros niveles de deuda que nos alejan del objetivo de convergencia

En segundo lugar y refiriéndonos a la composición interna de la deuda, hay que decir que

se reparte, a finales de 1996, siguiendo la ordenación que presentamos a continuación:

Obligaciones en pesetas

Valores a corto plazo

Créditos interiores

Créditos exteriores

Créditos del banco de España

Deuda asumida

Valores no negociables

Efectivo y depósitos.

Por otra parte la evolución seguida por esta composición muestra desde 1990 escasas variaciones en los niveles de deuda a corto plazo, pero sí un importante aumento del peso relativo de la deuda a medio y largo plazo. Asimismo muestran una tendencia alcista los créditos del exterior. La deuda asumida por nuestras Administraciones Públicas, correspondiente toda al Estado, alcanza a finales de 1996 un importe acumulado de 1419,8 miles de millones de pesetas. El importe asumido durante 1996 asciende a 448,6 miles de millones de pesetas. Del importe acumulado de deuda asumida hasta finales de 1996, la mayor parte se corresponde: a deudas del extinguido INI por un importe de 791,9 miles de millones de pesetas, 296,3 miles de millones de pesetas que corresponden a sociedades participadas por la Agencia Industrial del Estado y 174,7 miles de millones de Radio Televisión Española..

Por lo que se refiere a la distribución por agentes que presenta la deuda pública, el Estado es el agente que cuenta con mayor participación (alrededor del 84%), pero las

Administraciones Territoriales también tienen un peso específico de consideración. Estas últimas vienen a suponer en términos redondos el 15% de la misma. Además los cuadros 9 y 10 ponen de manifiesto que el crecimiento de la deuda de nuestras Comunidades Autónomas y de nuestras Corporaciones Locales es realmente espectacular.

La deuda correspondiente a la Seguridad Social aumentó en 1995 nada menos que en 562,1 miles de millones de pesetas, situándose en total en 1771,8 miles de millones de pesetas y en 1996 vuelve a incrementarse en 521,2 miles de millones de pesetas siendo su montante acumulado a final del ejercicio de 2293 miles de millones . Este dato es muy significativo, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayor parte de esta cantidad, 1795 miles de millones de pesetas (casi el 80%), es adeudada al Estado. En los últimos años es común la prestación de este tipo de créditos del Estado a la Seguridad Social, préstamos que no son objeto de devolución por parte de la Seguridad Social y pasan a engrosar tarde o temprano , dependiendo de las condiciones fijadas las cifras de déficit y deuda del Estado.

Por lo que se refiere a la deuda pública en los países de la Unión, el importe medio de la deuda alcanza el 73,2%, importe que sobrepasa sobradamente el límite establecido en el Tratado constitutivo de la Unión que lo sitúa en el 60%.

De todos los países miembros de la Unión tan solo cuatro registran un nivel de endeudamiento inferior al límite: Finlandia, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido. Alemania con un 60,7% prácticamente se encuentra en el tope del límite establecido, mientras que el resto de los países están bastante por encima: Portugal el 65,6%, España y Austria el 70%, Dinamarca el 70,2, Irlanda el 72,8, Suecia el 77,7% , Países Bajos el 78,5% . Por encima del 100% están tres países: Italia (123,7%), Grecia (111,8) y Bélgica (130%).

II. EVOLUCION CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA.

II.1. Evolución del gasto en España.

-

Comenzamos el análisis del gasto público en España ofreciendo las cifras recogidas en los cuadros que se ofrecen a continuación, con el objetivo de facilitar la comprensión de algunos de los problemas que éste sufre actualmente.

En la primera fila del cuadro nº9 se facilitan datos relativos a los créditos iniciales presupuestados, para el ESTADO; desde 1986 hasta 1995. **El incrementalismo de nuestro presupuestos** queda más que patente con estas cifras. Entre 1986 y 1992 los gastos prácticamente se duplican y el ritmo de crecimiento interanual no se ha conseguido reducir de forma considerable a lo largo de todo el período de análisis. Ciertamente en España desde la instauración de la democracia el gasto público no ha dejado de crecer. El porqué del despegue del gasto público en España en la segunda mitad de los años setenta está en la insuficiente cobertura que el Estado ofrecía a los ciudadanos hasta entonces y en la propia crisis económica. El porqué ha seguido creciendo desde entonces, es una cuestión que encuentra respuesta en razones de muy diversa índole: fuertes inversiones en infraestructuras, subidas en los gastos de protección social, subidas en el número de pensionistas y en el propio importe de la pensión media, etc. Entre 1986-1989 el ritmo de crecimiento fue menor en términos absolutos, y se puede afirmar que en términos relativos respecto del PIB fueron unos años donde los niveles de los gastos permanecieron constantes incluso bajaron. Pero no ha dejado de crecer. Posteriormente volveremos sobre esta cuestión ofreciendo datos más desglosados de los gastos en España que nos permitan adentrarnos más en las cifras.

Históricamente se ha pretendido buscar razones que expliquen el crecimiento del gasto público. Como afirman Albi, Contreras, González-Páramo y Zubiri (1995) son muchas las explicaciones que han aparecido a lo largo de la historia Teoría de la Hacienda intentando

explicar estas razones. Entre ellas destacan las siguientes (Castells, A. 1991, pp 22-23):

. Teoría de la elasticidad-renta positiva: el gasto público aumenta a medida que se incrementa la renta. En general según la hipótesis defendida por Wagner, los bienes y servicios públicos son bienes superiores, lo que provoca que aumente su demanda al aumentar la renta. Algunos autores como Wildavsky (1985 pp.237-241)) incluyen dentro de este apartado otros factores explicativos -como el grado de apertura de la economía y el efecto demostración-, que si bien tienen un efecto de naturaleza distinta del efecto renta en sentido estricto, aparecen positivamente relacionados con la misma.

.Influencia de los factores demográficos. Aunque algunos autores como Wildasvsky, los incluyen entre los factores asociados al efecto renta, en general, sin embargo, la mayor parte de la doctrina es partidaria de considerar que los factores demográficos (edad, características específicas de la población) tienen un peso específico propio en la demanda.

.Efecto desplazamiento. Peacock y Wiseman(1967) sostienen que el crecimiento del gasto público se produce a saltos y viene provocado por las mayores demandas de gasto aceptado socialmente que se producen en situaciones de crisis, guerras o conflictos sociales, y que luego quedan consolidadas cuando la situación de crisis desaparece.

.Factores políticos. En el enfoque doctrinal de la Public-Choice existe una amplia coincidencia en atribuir un importante peso específico a los factores políticos en la demanda de gasto público. Entre estos factores cabe enunciar a título de ejemplo los siguientes:

En determinadas circunstancias la coalición que pueda formarse en torno de las preferencias del votante de renta mediana resulta decisiva por su capacidad de influencia electoral. Esta coalición tenderá, además, a sobredimensionar el gasto público si la distribución de renta es alargada a la derecha. Es decir cuando la renta mediana es inferior a la media.

Los fenómenos de ilusión fiscal tanto en el ingreso como en el gasto público son en ocasiones utilizados por los políticos en aras a sobredimensionar los presupuestos públicos.

La existencia de ciclo político-económico electoral estimula la realización de políticas de gasto contracíclicas en periodos próximos a la celebración de procesos electorales. Este fenómeno es más acusado si no existen poderes compensatorios fuertes (bancos centrales o mayorías cualificadas) o en presencia de parlamentos fragmentados.

.Influencia de la burocracia. La burocracia tiende a actuar como agente económico específico, que trata de maximizar su poder y su capacidad de influencia. Además la actuación monopolística de la burocracia y su falta de competitividad provoca incrementos en el gasto público e ineficiencias importantes.

.Efectos redistributivos del Estado moderno. Meltzer-Richard (1981) sostiene que cuanto más desigual es la distribución de la renta, mayor es el crecimiento del gasto público, a consecuencia de los flujos redistributivos que tienen lugar a favor de los votantes electoralmente decisivos. Hay teorías que contradicen esta creencia como por ejemplo Peltzman (1980) quien afirma justo lo contrario.

.Efecto precio relativo. La productividad del sector público crece menos deprisa que la del sector privado. Así, el precio relativo del output del sector público crece incesantemente respecto al del sector privado. Si la demanda de servicios públicos se mantiene el gasto público deberá aumentar su participación relativa en la producción total.

.Incrementalismo presupuestario. La observación de los procesos presupuestarios en el mundo real como ha sugerido Wildavsky(1964) hace pensar que la asignación de fondos a los distintos programas de gasto tiende a tomar como dato el presupuesto del año anterior, debatiendo solo las disminuciones e incrementos de gasto. El resultado a que lleva este

modo de presupuestación es a un crecimiento del gasto debido a que las decisiones presupuestarias tomarían fundamentalmente esta orientación.

En la segunda fila del cuadro se recogen las **modificaciones presupuestarias**, el análisis de su importancia nos permite apuntar un segundo problema general del gasto publico en España: falta de rigor en el cumplimiento presupuestario.

En la cuarta fila del cuadro se ofrecen datos de pagos realizados en cada ejercicio que en realidad se corresponden con operaciones presupuestadas de ejercicios anteriores. Se puede observar la importancia cuantitativa que tuvieron este tipo de operaciones sobre todo durante el período 1991-1993. Este tipo de operaciones también supone falta de rigor presupuestario en la medida en que los presupuestos de cada año no recogen todos los gastos a efectuar durante dicho año. El Presupuesto puede muy restrictivo y el gasto público crecer igualmente, sino se controla adecuadamente las modificaciones presupuestarias y la traslación de gastos de un ejercicio a los siguientes.

Las modificaciones presupuestarias, considerando el volumen total de operaciones, suponen un incremento respecto de los créditos iniciales de alrededor de un 25%. Este porcentaje comienza a reducirse sensiblemente a partir de 1993. Puede observarse como en 1994 tan solo suponen el 6,05%. No obstante resulta adecuado diferenciar las modificaciones presupuestarias que se producen en relación con las operaciones financieras de las que se producen en la operaciones no financieras. Esta diferenciación aparece bastante clara en el cuadro nº10 . Las operaciones financieras han sufrido modificaciones a lo largo de todo el periodo analizado que no es exagerado calificar de espectaculares. No obstante éstas parecen haberse moderado en la década de los noventa. La propia naturaleza de éstas operaciones justifica, en alguna medida, que puedan ser objeto de modificación. En cualquier caso no puede negarse que éstas hayan resultado excesivas.

Por su parte las operaciones financieras sufren modificaciones a lo largo de todo el período de análisis mucho más moderadas. Estas suelen superar holgadamente el 10% salvo en 1990, 1992, 1994 y 1995. Este mayor rigor presupuestario posiblemente tiene que ver con la limitación establecida en el art. 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990. En este sentido se dispone que las obligaciones reconocidas referidas a operaciones no financieras, excluidos créditos extraordinarios y suplementos de créditos y las generaciones de gastos financiadas con ingresos previos no pueden superar la cifra de créditos iniciales dotadas para el ejercicio. Además la cuantía de los créditos

extraordinarios y suplementos de créditos no habría de rebasar el 2,5% de los créditos iniciales. En los ejercicios de 1991 y 1992 este porcentaje se elevó al 5%. Esta limitación se respetó hasta 1993. En octubre de este último año este límite fue suprimido, debido a la necesidad de cubrir las deudas del INEM y del INSALUD. En 1994 y ejercicios sucesivos fue restablecido.

Finalmente otro aspecto general importante del gasto público es su grado de ejecución. Esto es: en qué medida los créditos concedidos se realizan adecuadamente. Esta ejecución se puede medir como el porcentaje obligaciones reconocidas/créditos iniciales. Pues bien podemos observar como también la actuación presupuestaria ha mejorado en los últimos años en este aspecto. Este dato se recoge en la ultima fila del nº 9. La ejecución en los últimos años supera el 95% incluso llega al 98%, lo que representa un resultado muy loable.

II.2. Características del gasto público en España.

El acontecer del gasto en España presenta las siguientes notas características:

-Atendiendo a la **clasificación funcional** del gasto ofrecemos los datos recogidos en los cuadros nº12 y nº 13. Tan solo se refieren a las operaciones realizadas por la **y las Administraciones de la Seguridad Social**. No se dispone de datos desglosados por funciones, nada más que a nivel de presupuestos, para el resto de nuestras Administraciones Públicas.

El grupo funcional tercero es el de mayor peso relativo. Este grupo recoge las siguientes funciones: Seguridad y protección social y Promoción social. Además este tipo de gastos se han incrementado considerablemente durante todo el período analizado. Entre las partidas más relevantes contempladas en este grupo funcional están las pensiones.

El grupo funcional 4º: Producción de bienes públicos de carácter social junto con el 9º Transferencias a otras Administraciones Públicas nacionales o supranacionales y el 0 correspondiente a los intereses de la deuda pública, deben ser igualmente destacados, tanto por el nivel de gasto que estos grupos han alcanzado, como por los incrementos que éstos han experimentado a lo largo de la última década.

En el grupo 4º se incluyen las siguientes funciones: sanidad, cultura, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y otros servicios comunitarios y sociales. Sanidad es la de mayor peso relativo, seguida de educación. El resto supone montantes mucho menores. Por ejemplo, en 1994, de los 4944,8 miles de millones de pesetas gastados en este grupo funcional, 3599,2 miles de millones se destinaron a sanidad, 1086,6 a educación, 113,3 a cultura, 94,6 a vivienda y urbanismo y 214,1 a bienestar comunitario. El resto va dirigido a otros servicios comunitarios y sociales (27 miles de millones de ptas). Desde 1985 hasta 1990 esta partida casi se duplica, continuando su fuerte ritmo de crecimiento durante todo el período analizado.

El grupo funcional 9 contempla, por un lado, las transferencias realizadas a Administraciones Públicas Territoriales y, por otro lado, las Relaciones financieras y transferencias a la C.E.E.. Las primeras son las de mayor importancia y su crecimiento ha sido realmente espectacular. Este crecimiento, como es lógico, viene motivado por el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas. Justamente el período analizado coincide con el de traspaso de la mayor parte de las competencias asumidas por muchas Comunidades Autónomas.

Los intereses de la deuda pública han visto multiplicar por 4 su importancia relativa, pasando de 775 miles de millones de pesetas a 2801. Este dato cobra aún más relieve si se tiene en cuenta que se gasta más del doble en esta partida que en educación, más que en producción de bienes públicos de carácter económico teniendo en cuenta que como parte de los mismos figuran las infraestructuras, más que lo que se gasta el Estado en pagar a sus funcionarios, mucho más de lo que gasta en defensa y seguridad ciudadana, etc. --

Por otra parte el grupo funcional nº 1 (Alta dirección del Estado y del gobierno, Administración general, Relaciones exteriores, justicia) también se incrementa aunque en menor medida. Justicia es la función con mayor peso relativo dentro del grupo. Además el montante destinado a la misma se ha incrementado muy significativamente pasando de 94,3 miles de millones de ptas en 1985 a 230 en 1994.

El grupo funcional 2 (Defensa, seguridad y protección civil) sufre incrementos bastante moderados si los comparamos con los acaecidos en otros grupos. Refiriéndonos concretamente a defensa, entre 1985 y 1991 ésta partida casi se duplica pasando de 573 miles de millones de pesetas a 1043. Sin embargo, desde 1990 la cantidades destinadas a defensa han disminuido hasta

situarse en 750 miles de millones de pesetas. Por su parte el gasto destinado a Seguridad y protección civil prácticamente se ha duplicado (de 277 miles de millones de ptas en 1985 a 528

en 1994)

El grupo funcional 7: producción de bienes públicos de carácter económico nos permite analizar el esfuerzo inversor realizado por nuestro país ya que lo que recoge básicamente son las inversiones realizadas en infraestructuras desde 1985 hasta 1994. Se puede observar como este esfuerzo se realiza fundamentalmente en el periodo comprendido entre 1985-1991. Posteriormente el volumen absoluto de gasto destinado a inversiones no solo no aumenta sino que incluso en algún año concreto disminuye ligeramente (1992 y 1993). Insistimos que hablamos en términos absolutos. Esto quiere decir que en términos relativos durante los últimos años, este tipo de gastos ha visto disminuir su importancia.

Los gastos destinados a regulación económica general (económica, comercial y financiera) aumentan considerablemente mientras que los destinados a regular sectores en concreto disminuyen. Estos últimos constituyen el único grupo funcional de gasto que ha disminuido en términos absolutos. Realmente los sectores que han visto mermados los recursos destinados a su regulación son el energético y el industrial, el agrícola se mantiene y aumentan turismo y minería.

- En los cuadros 14, 15 y 16 se ofrece información de los empleos de todas las **Administraciones públicas siguiendo la clasificación de gasto ofrecida por la Contabilidad Nacional**. En el cuadro nº 14 concretamente se ofrecen los empleos no financieros en términos absolutos, mientras que en el 15 se hace referencia también a los empleos no financieros pero como porcentaje del PIB. Finalmente en el cuadro nº 16 se recoge la distribución institucional de los empleos no financieros .

El consumo público y las prestaciones sociales aparecen como las partidas con diferencia, que tienen un mayor peso específico.

Dentro del consumo público destaca la remuneración de asalariados que en 1995 representa un montante total de gasto del 11,64% del PIB. Las compras netas y el consumo de capital fijo representan porcentajes sensiblemente inferiores con el 3,8% y el 1,18 % del PIB respectivamente. En los cuadros que se ofrecen en el anexo nº1 (se recogen las principales cifras de gasto por agentes, y la distribución porcentual del gasto entre los distintos agentes) se puede observar que el Estado es el agente en el que se gasta en gastos de personal (2556 miles de millones de pesetas en 1994), seguido de la Seguridad Social (1804 miles de millones de pesetas). Las comunidades Autónomas se gastaron en 1994 en personal 1697 miles de millones de pesetas y las Corporaciones Locales 1180. Puede observarse como nuestra Administración Territorial en su conjunto se gasta más que el Estado y por supuesto más que nuestra Seguridad Social en personal. Además el incremento de este tipo de gasto sobre todo en el ámbito de las Comunidades Autónomas es realmente singular casi se han multiplicado por tres en el periodo 1986-1994.

Las prestaciones sociales se han duplicado holgadamente recayendo, prácticamente en su totalidad, la responsabilidad gestora de este tipo de gasto en la seguridad social (Vid anexo nº1). La evolución de los intereses ya se comentó anteriormente, por lo que únicamente comentar brevemente algunos aspectos destacables relacionados con la inversión pública (Vid anexo nº1)

Como ya hemos comentado anteriormente en este documento, el esfuerzo inversor en España se concentró de forma muy especial en el periodo 1985-1990. Después la inversión pública en términos relativos respecto del PIB ha sufrido algún ligero descenso. Esta inversión ha sido ejecutada sobre todo por nuestras Haciendas Territoriales en conjunto.

Esto es: por nuestras Comunidades Autónomas y nuestras Corporaciones Locales. La Seguridad Social tiene escasa responsabilidad en dichos aumentos de inversión y al Estado cabe atribuirse inversiones públicas generalmente inferiores a las ejecutadas exclusivamente por nuestras Comunidades Autónomas.

II. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DEL GASTO PUBLICO EN EUROPA.

A nivel de la Unión Europea nos interesa responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Se producen, como ocurre en el caso español incrementos continuados en el gasto público?.

-¿Cuáles son las partidas de gasto que más aumentan?

-¿Como se reparte el gasto público entre los distintos agentes institucionales?

-Respecto de la primera cuestión y a la luz de los datos ofrecidos en el cuadro nº17, se puede observar que sí ha existido incrementalismo en el gasto público. Sin embargo durante el período analizado 1978-1995, los aumentos más espectaculares son los acontecidos en Grecia, Finlandia, España o Portugal. El resto de los países sufren aumentos mucho más moderados. Por ejemplo Estados Unidos ve aumentar la participación relativa del gasto público en el PIB en 3,5 puntos porcentuales, Japón en algo más de 6 puntos, Alemania en 4 puntos Francia en 10, Italia también en 10 puntos, el Reino Unido en 2,... Ciertamente, como decíamos los incrementos sufridos por Grecia país donde el gasto público representaba en 1978 el 31,6% del PIB y en 1995 el 55,8%, Dinamarca donde éstos porcentajes se sitúan en el 36,7% y 61,4%, Portugal con un incremento de casi 14 puntos y el caso español con un aumento de más de 17 puntos porcentuales, son muy llamativos. Estos países se encontraban en la década de los setenta lejos de la media europea y lo que ha ocurrido en esta ventena es que se han acercado y en algunos casos superado con creces a esta media. Han aumentado el papel del Estado y sobre todo las intervenciones sociales del mismo.

-En cuanto a cuál es el reparto entre los distintos agentes institucionales: la administración continúa siendo la principal gestora de gasto en todos los países de la Unión Europea, seguida de las administraciones de la Seguridad Social y de la administración territorial.

Hay países como Irlanda, Dinamarca o el Reino Unido, donde las Administraciones locales tienen mayor peso específico como entidades gestoras del gasto que la Seguridad Social, pero lo normal es que sea al revés. La administración local gasta un volumen de recursos por encima del 10% de su producto interior bruto en países como Dinamarca (alrededor al 30%), Finlandia, Italia, Holanda o el Reino Unido. Por contra, Portugal aparece como el país en el que ésta tiene menor importancia a la hora de gestionar el gasto.

IV. DESARROLLOS TEMÁTICOS DEL GASTO PÚBLICO

Entre los diferentes temas que hemos ido comentado a lo largo del presente documento es posible destacar cuáles son los que más atención acaparan en la actualidad por parte de los estudiosos del gasto público. Preocupan:

A. Por un lado, los posibles efectos macroeconómicos negativos del gasto público. Esto es su posible influencia negativa sobre el crecimiento económico.

B. Y, por otro lado, por su gran importancia cuantitativa e incidencia social han sido objeto y lo son de polémica y debate la eficacia y eficiencia con que se proveen gastos muy concretos como las pensiones, la sanidad, la educación, etc.

A- El gasto público, inversión pública, consumo público, déficit público y crecimiento económico.

Gasto público, inversión pública, consumo público, transferencias corrientes y crecimiento

económico .

En un artículo reciente de **I. Argimón, J. M. González-Páramo y J.M. Roldán (1997)** se resume de forma clara y sintética el debate originado en relación a los efectos del **gasto público sobre el crecimiento**.

Existen posturas contrapuestas basadas en diferentes estudios de carácter empírico. Robinson(1977) y Ram (1986) encontraron una relación positiva entre el gasto público y el crecimiento económico. Esta misma relación fue obtenida en un estudio mucho más reciente de Lin (1994). Sin embargo otros muchos trabajos han llegado justo a la conclusión contraria, por ejemplo, Marlow(1986), Grossman(1988), etc. Otros trabajos concluyen en que no existe relación entre el tamaño del sector público y el crecimiento económico.

En general estos trabajos han sido objeto de tres tipos de críticas:

El primer grupo de críticas se refiere a que la relación encontrada generalmente es muy sensible a los cambios que se puedan producir en los países escogidos para efectuar el análisis, a las técnicas econométricas empleadas, al periodo elegido para el estudio, y a la existencia de problemas de medida.

El segundo grupo de críticas hace referencia a que se suele ignorar el hecho de que el gasto público contempla categorías de gasto bien diversas, que pueden tener efectos diferentes sobre el crecimiento económico. Por ejemplo Barro y Sala-i-Martin (1995) llegan a la conclusión que mientras que los gasto destinados a la acumulación de capital físico o humano tienen efectos positivos sobre el desarrollo mientras que el resto de los gasto no tienen efectos, o si los tienen son negativos.

Finalmente se afirma qque la ecuación sencilla que une el tamaño del sector público y el crecimiento económico se podría invalidar cuando esta relación se produjese por vías

distintas a la expuesta. Por ejemplo, inversión privada.

Ciertamente la controversia está muy viva en la actualidad y parece adecuado, tal como afirman I. Argimón, J. M. González-Páramo y J.M. Roldán (1997) es que es fundamental realizar contrastes empíricos que diferencien las distintas categorías de gastos. Precisamente estos autores tienen en cuenta esta diferenciación en el trabajo citado donde se proponen estudiar la relación entre la inversión privada y el gasto público. los resultados empíricos a que llegan(la investigación se realiza con un panel de datos de 14 países industrializados para el periodo de 1988), apuntan una relación positiva entre la inversión pública y privada(efecto crowding-in) y una relación negativa entre el consumo público y lainversión privada. Realmente la mayor parte de la investigación empírica en esta materia concluye en que los gastos de consumo tienen un efecto negativo claro mientras que los gastos de inversión parecen tener un efecto positivo aunque menos fuerte según trabajos recientes (Barro y Sala-i-Martin 1995).

En perfecta sintonía con lo anteriormente expuesto los gastos destinados a **inversión pública** también ha acaparado buena parte de la atención de las investigaciones realizadas sobre gasto público recientemente en nuestro país. Ha sido muy importante el esfuerzo inversor llevado a cabo en España en el segundo quinquenio de la década de los ochenta. Este esfuerzo se ha visto en buena medida frenado a raíz de la crisis económica, si bien se ha mantenido en niveles bastante importantes como ya hemos comentado en páginas anteriores de este documento.

La política de inversión pública y más en concreto la dotación de infraestructuras, siempre ha sido defendida como uno los factores determinantes del crecimiento económico. En los últimos años han proliferado los estudios que pretenden contrastar cuanto hay de cierto en esto (Vid. p.e: Aschauer(1989)Bajo y Sosvilla (1993) I. Argimón, J.M. González-Páramo, M. J. Martín y J.M. Roldán (1993). Concretamente este tipo de trabajos se centran en el análisis de los efectos de la inversión pública, en muchos casos se refieren especialmente a la inversión en infraestructuras, sobre la productividad privada. La mayor parte de éstos llegan a resultados que corroboran la importancia dada a la inversión pública como factor determinante del desarrollo económico. Existe un amplio consenso tanto teórico como empírico a favor del papel central que las infraestructuras desempeñan en la productividad, competitividad desarrollo de un país. No obstante, justo es decir que también existen opiniones, no tanto contrarias como cautelosas, sobre la materia. Entre éstas cabe destacar: Barro (1991), Ventura (1990)y Summers (1991,1992).

A pesar del consenso apuntado en relación con los efectos positivos de la inversión pública en la productividad privada, ello no debe implicar una justificación de cualquier volumen de gasto destinado a esta partida, sin exigencias en lo que a su eficacia y eficiencia se refiere. De hecho existe una preocupación clara por conocer cuales deberían ser los niveles óptimos de infraestructuras. En este sentido, el profesor González-Páramo(1994) a través del estudio de las implicaciones normativas que suponen los análisis empíricos efectuados sobre el papel productivo de las infraestructuras, llega a la conclusión de que difícilmente puede considerarse óptimo el stock de infraestructuras existente actualmente en España. Esto es así porque en su análisis se pone de manifiesto que (González-Páramo 1994,p.12) " un aumento del ratio infraestructuras/renta tiende a elevar permanentemente la productividad del trabajo, el consumo per cápita y el bienestar".

Por otro lado también preocupa la eficiencia y eficacia de es tipo de gastos. En esta linea cabe apuntar que el tema de la rentabilidad social de las infraestructuras ha sido recientemente planteada en un informe de la OCDE(1993), donde se proponen una serie de medidas para una utilización más eficiente de las mismas. Entre esta medidas cabe destacar:

- . Establecer impuestos sobre la utilización del transporte por carretera a objeto de desincentivar el uso de este medio, sobre todo, en horas puntas. Ocurre con el transporte por carretera que el coste marginal privado es bastante inferior al coste marginal social, lo que provoca una excesiva demanda de estos transportes que desemboca en demandas continuas de aumento de inversiones en carreteras. En consecuencia, el impuesto debería reflejar el coste marginal social real de este tipo de transporte. En línea con la anterior propuesta, en caso de existir un impuesto que encarezca notablemente la utilización de este medio de transporte, habría que replantearse la rentabilidad de posibles inversiones en este sector, ya que parece tener una función de demanda de elasticidad realmente elevada. Además, este sistema puede permitir conocer más adecuadamente la función de demanda. Hasta el presente estas propuestas tropiezan, entre otros problemas, con los elevados costes que supone establecer, de forma generalizada, peajes. Sin embargo, se piensa que avances tecnológicos pueden llevar al establecimiento de peajes automáticos que faciliten la puesta en marcha de esta medida.

- . Fomentar la utilización del transporte público mejorando y aumentando los servicios.
- . Penalizar, mediante algún mecanismo, la inadecuada utilización de los coches privados intentando incentivar la utilización del coche privado por más de un ocupante.
- . Otra posibilidad de aumentar la rentabilidad social es a través de la reducción de costes, pero este tema es objeto de un análisis detenido seguidamente, al intentar responder a la tercera cuestión inicialmente planteada

El **consumo público**, en general, constituye una de las partidas más importantes de gasto público en las economías occidentales y existe un cierto consenso por parte de los estudios del gasto en atribuirle un papel negativo en el crecimiento económico, como hemos comprobado anteriormente cuando hablabamos del papel del gasto público y el crecimiento económico. Son diversos estudios empíricos que fundamentan esta creencia como por ejemplo el de Barro y Sala-i-Martin realizado en 1995 y citado ya anteriormente.

B-En relación con las **transferencias corrientes** en general, resultaba preocupante los efectos negativos que se les atribuían tradicionalmente sobre el desarrollo económico. Esta postura se defendía tal como comentan los profesores Gozalez-Páramo y Lopez Casanovas (1996), en la creencia de que de que la redistribución de la renta, que es la finalidad que tienen muchas de las transferencias corrientes, tiende a reducir la tasa de ahorro agregada, dado que las rentas bajas tienen mayor propensión al gasto. Por otra parte, algunos programas sociales (pensiones y desempleo) distorsionan la decisiones de participación laboral. También se afirmaba, en esta misma línea que los impuestos necesarios para financiar las transferencias provocaban distorsiones importantes en el sector privado contribuyendo, entre otras cosas, a reducir la inversión.

Por contra actualmente autores como Sala-i-Martin (1992) mantienen que algunas transferencias y en concreto las pensiones y el desempleo, contribuyen al logro de la paz social ya que restan incentivos a la realización de actividades socialmente indeseables como el robo, revueltas, saqueos, etc.. Este planteamiento implica que el riesgo de expropiación de derechos de propiedad sobre el output, conseguida a través de las transferencias públicas, aumenta la eficiencia productiva.

Nos encontramos ante la posibilidad de que las transferencias de capital produzcan dos tipos de efectos. Por un lado efectos positivos sobre el crecimiento dado que corrigen determinadas externalidades negativas. Y, por otro lado, efectos negativos sobre el crecimiento ocasionados básicamente por las distorsiones generadas por los impuestos recaudados para financiar las transferencias. En este sentido si bien el trabajo de González-Páramo(1994) confirma los efectos positivos sobre el crecimiento económico de las transferencias redistributivas de renta, también sugiere que sectores públicos del tamaño del español, el efecto negativo de los impuestos tiende a ser dominante.

Una acusación frecuentemente vertida en contra de las **prestaciones por desempleo** desde ámbitos bien distintos en relación es la creencia de que las prestaciones y demás ayudas por desempleo producen mayor desempleo. La trampa del desempleo (Minford, 1985), que es como se denomina a esta posible influencia negativa, realmente lo que provoca es desestimular a la búsqueda de trabajo. La contrastación de la anterior hipótesis ha originado la aparición de un gran número de publicaciones, en algunos casos, realmente complejas y controvertidas

(Véase survey Atkinson, 1983; Johnson y Layard, 1986) que encontraban evidencia de esta influencia negativa.

Trabajos más recientes como el de Atkinson y Micklewright 1991, Informe Comisión Europea, 1996 han hecho hincapié en que otro tipo de factores además de la propia cuantía de la ayuda recibida pueden incidir de forma importante en la evolución de las tasas de desempleo. Por ejemplo: la duración de la prestación, las políticas activas de empleo (formación, agencias informativas, etc), las características del mercado de trabajo (centralización de la negociación salarial, grado de intervencionismo por parte de los sindicatos, etc), son factores que influyen en el paro. Barr (1993), le concede poca evidencia empírica a la trampa del desempleo y la Comisión Europea(1996) afirma que no es serio afirmar que la protección social sea el factor desencadenante de la existencia de tasas más altas de desempleo en Europa que en Estados Unidos. No obstante se admite que es posible que haya contribuido a agravar el problema y a hacer más difícil su resolución al evitar que los salarios caigan hasta un nivel lo bastante bajo como para estimular la demanda de trabajo poco cualificado.

Deficit público y crecimiento.

Son varios los efectos negativos que puede producir la existencia de importantes déficits públicos y el descontrol del gasto. De entrada este tipo de actuaciones producen falta de credibilidad en las medidas gubernamentales tendentes a conseguir la estabilidad de precios. Existe evidencia empírica importante, citada por el profesor Gonzalez Páramo y López-Casasnovas(1996,p 4), sobre la influencia negativa de la inflación sobre el crecimiento real del PIB, Kormendi y Meguire identifican una relación negativa y significativa entre la inflación y el crecimiento a largo plazo. En un trabajo de 1995 Andrés y Hernando estiman que dos puntos de más al año de inflación generan una reducción en la tasa de crecimiento real del PIB entre 1 y 2 décimas por año.

Esta asociación negativa entre crecimiento económico real e inflación tiene implicaciones normativas directas para las políticas monetaria y presupuestaria. Si la inestabilidad nominal perjudica a la competitividad y, por tanto, a las posibilidades de convergencia y crecimiento sostenido, el diseño de la política presupuestaria debería perseguir la estabilidad, incluso la reducción de la inflación.

Los objetivos de convergencia planteados por la Unión Europea encuentran su fundamento en la relación negativa entre inflación y crecimiento que acabamos de comentar.

La aparición en la década de los 90 de fuertes déficits públicos y los importantísimos y crecientes niveles de deuda pública (tanto en el ámbito de la hacienda central como en la autonómica y local), han motivado un creciente interés por controlar y racionalizar el gasto público. **El control del gasto público** parece la único hecho pontencible a la luz de la elevada presión fiscal que soportan todos los países desarrollados. Este control pasa de inmediato por la consecución de una política presupuestaria disciplinada, interpretando el término disciplina en un sentido amplio. Interesa no solo la no monetización del déficit público, o la no financiación privilegiada entre países o la asunción de deudas entre países. También preocupa que el presupuesto actue como un auténtico instrumento de control del gasto, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista legal. Cabe preguntarse por qué existe una preocupación, que no es exagerado calificar de obsesiva, por el control del gasto como medio para reducir el déficit público.

Los objetivos de convergencia planteados por la Unión Europea encuentran su fundamento en la relación negativa entre inflación y crecimiento que acabamos de comentar.

En definitiva, el control legal y económico del gasto público, esto es; su racionalización, es el primer tema que nos va a preocupar en el estudio de la economía del gasto dada la prioridad que este debe tomar a la hora de lograr cumplir los objetivos de convergencia.

B.Eficiencia y eficacia en la gestión de algunos gastos públicos.

Además de las posibles repercusiones del gasto público sobre el crecimiento preocupan sobre manera, por el extraordinario volumen de gasto alcanzado y por la cuestionable eficiencia y eficacia lograda en su provisión, determinados gastos públicos como por ejemplo las pensiones, la sanidad, la enseñanza, los gastos de personal, la justicia, etc.

Son varios los trabajos que recientemente se han ocupado de analizar el futuro de nuestras **pensiones**. Entre ellos cabe destacar el del propio Ministerio de trabajo y Seguridad Social, el de J.A. Herce, el de INVERCO, el de Piñera y el de la Fundación B.B.V. dirigido por el profesor Barea. Todos ellos parten de un análisis de los problemas actuales de nuestro sistema de pensiones público, si bien el diagnóstico que les merece a cada uno la situación difiere considerablemente. Para el Profesor Barea nuestro actual sistema de pensiones es inviable en un futuro, para el profesor Herce preocupante y para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es poco preocupante. Estos diagnósticos se basan en las estimaciones que todos estos trabajos presentan de cual puede ser la evolución de los ingresos y gastos del sistema de pensiones públicas estableciendo ciertos supuestos en cuanto a la evolución de las principales macromagnitudes económicas (PIB. tasa de desempleo, IPC, etc). A raíz de este análisis se presentan una serie de propuestas de reforma que podrían agruparse como sigue:

Suponiendo que se mantiene el sistema de financiación actual(Sistema de reparto) se propone:

.Retrasar la edad de jubilación.

.Tener en cuenta un mayor número de años para el cálculo del salario medio que constituya la base aplicable a la pensión.

.Actualizar las pensiones por debajo del IPC.

.Aplicación de un menor porcentaje por año cotizado.

En segundo lugar, se propone abandonar completamente el sistema actual de reparto y sustituirlo por uno de capitalización

Finalmente se proponen sistemas mixtos, capitalización reparto.

En definitiva los problemas de viabilidad de las pensiones públicas y su posible reforma acaparan la atención, de muchos especialistas y constituyen una línea temática de estudio del gasto indudable.

Los gastos en la sanidad pública también son en la actualidad centro de la atención de gobierno y especialistas

Son dos los sistemas de asistencia sanitaria pública que se aplican en la Unión Europea. Están los sistemas nacionales de salud que se financian principalmente a través de impuestos, y los servicios son prestados directamente por el Estado. Estos servicios son para toda la población. Esto es: tienen carácter universal. La mayoría de los países de la

Unión tienen este sistema. En España la financiación de la sanidad aunque en parte se realiza a través de cotizaciones, desde 1989 su fuente financiera más importante es la aportación finalista del Estado. Ha sido precisamente el carácter universal que tiene la sanidad en España el factor determinante de que año tras año se haya ido incrementando las transferencias del Estado (aportación finalista: impuestos) en detrimento de las cotizaciones sociales. La segunda modalidad se basa en el principio del seguro; se financian fundamentalmente con cotizaciones y los servicios tan solo se prestan a determinados colectivos profesionales. Los Países del Benelux, Alemania, Francia, Austria y Grecia tienen sistemas como el que acabamos de describir. Además de diferenciarse en la financiación y cobertura, los distintos sistemas presentan diferencias en el grado de centralización de la gestión del gasto.

La problemática a que se enfrentan cada uno de estos sistemas es bastante similar pero tiene connotaciones peculiares en cada caso.

El problema fundamental de la sanidad es el crecimiento de sus necesidades financieras. Este problema es común para cualquiera de los sistemas mencionados. No obstante un sistema financiado por impuesto presenta problemas de falta de flexibilidad, listas de espera, y posible derroche de recursos, esto último motivado por la falta de estímulos que existen para aumentar la eficiencia en la utilización de recursos. En consecuencia las líneas de reforma a seguir, en este tipo de sistema, deben contemplar la introducción de incentivos para aumentar la eficiencia y la competencia de modo que se produzca un ahorro de recursos. Así por ejemplo en Francia los presupuestos suelen incluir incentivos para una gestión eficiente. En España en 1993 se elaboró por 1ª vez una lista de medicinas de las que se debía hacer cargo el Sector público. Además como objetivo a corto plazo se plantea (de hecho ya se han tomado iniciativas en este sentido) separar la financiación de la prestación sanitaria y subcontratar determinados servicios a hospitales privados.

Especial interés, dentro de las medidas de mejora de la gestión recientemente tomadas tiene el Real Decreto-Ley 10/96, de 17 de junio. Esta norma ofrece ciertas posibilidades a estas Instituciones para cambiar su marco jurídico y que puedan ser gestionadas, al menos teóricamente, siguiendo los mecanismos del mercado. Dos son los hospitales que se han constituido al amparo de la norma mencionada: El de Alcorcón (Madrid) y el de Manacor (Baleares), cuyos estatutos tienen las siguientes características:

.Las fundaciones creadas tienen personalidad jurídica propia.

. Las nuevas fundaciones de carácter sanitario no estarán sujetas a la Ley General Presupuestaria, pudiendo acceder a otras formas de financiación.

.Su actividad no estará sometida a la Intervención Previa, sino al Control Financiero de la Intervención de la Seguridad Social.

. El personal a su servicio tendrán la condición de laboral, sometidos al Estatuto de los Trabajadores.

Este Real-Decreto ha sido modificado en su posterior convalidación parlamentaria, ampliándose las nuevas formas de gestión no sólo a las fundaciones sino también alas Empresas Públicas y consorcios.

Otra de las líneas temáticas directamente relacionadas con el gasto público que han sido objeto de un especial interés en los últimos años son **los gastos de personal** del Sector Público. Son dos los motivos que están detrás de este renovado interés: el importante volumen adquirido por este tipo de gastos, y los defectos de eficiencia y eficacia económica que frecuentemente se denuncian en el mercado de funcionarios.

Fiel reflejo de este interés es el protagonismo que los problemas de política de personal en el Sector Público han adquirido en los primeros años transcurridos de la década de los noventa siendo varios los informes y publicaciones aparecidos recientemente interesándose por el problema. En nuestro país, estudios del Instituto de Estudios Fiscales y de la Fundación BBV, y algunos intentos de reforma, también atestiguan dicho protagonismo.

-

Las características del sistema retributivo de los funcionarios presentan rasgos comunes en la mayor parte de los países de la OCDE y son precisamente algunas de estas características las que son objeto de mayores críticas. En este sentido cabe destacar que la OCDE (1993a) en diciembre de 1993 realizaba un diagnóstico, por llamarlo de alguna forma, sobre el sistema de determinar las remuneraciones en la década de los ochenta. Sintéticamente afirma lo siguiente:

.El mercado laboral de los funcionarios públicos es muy rígido.

.En general, los funcionarios están clasificados por niveles y dentro de los niveles los sueldos suelen venir dados. Es decir existe una estructura de sueldos normalizada. Esto implica una ausencia importante tanto de mecanismos de incentivos como de mecanismos de sanción.

.Una estructura de salarios tan rígida provoca que se den ambos contrasentidos: sueldos demasiado bajos o demasiado elevados, para la cualificación requerida por el puesto.

.Se da la circunstancia de que en la década de los ochenta la fijación de los salarios ha estado, en el sector público, absolutamente centralizada. Se ha utilizado como variable importante en el control de costes y en consecuencia, en el control del gasto público. De hecho en muchos países la contención del gasto ha sido a costa de la contención salarial. El informe de la OCDE denuncia, que si bien estas políticas consiguen frenar el gasto público a corto plazo, no consiguen grandes logros a largo plazo.

Frente a este diagnóstico de los problemas del funcionariado público hay que decir que un buen número de países han iniciado reformas considerables, tanto en la forma y manera de determinar los salarios públicos, como en las condiciones de empleo en el sector público.

La complejidad de los problemas a los que se enfrentan estas reformas salta a la vista al comprobar la contradicción que surge entre los objetivos múltiples a los que intentan servir estas reformas. En síntesis estos objetivos son (Maguire, M., 1993):

- .Mantener el límite de crecimiento de la masa salarial a niveles aceptables a corto plazo.
- .Establecer sistemas para determinar las remuneraciones
- .Conjugar la necesidad de políticas de moderación salarial con la necesidad de conseguir personal cualificado dada la competencia que presenta la demanda de trabajo privada
- .Conjugar estas reformas con las de la gestión pública. En muchos casos se consideran parte integrante de la misma. Se trata de buscar sistemas de utilización de los salarios como instrumentos para aumentar la eficiencia y mejorar la gestión.

En general los objetivos anteriores se pueden resumir en el de buscar mayor flexibilidad.

Los problemas comunes que se pretende resolver son (Marsden, D. 1993):

- . La indiciación automática de los salarios.
- . Introducir mayor flexibilidad salarial en función de las condiciones de mercado.
- . Introducir mayores mecanismos de incentivos ligados a la actuación mostrada por el trabajador.
- . Intentar adaptar los sistemas retributivos públicos a los nuevos métodos de dirección.

En el esquema que se ofrece a continuación se recoge una síntesis de las principales reformas acometidas siguiendo estas líneas directrices en los países de la OCDE.

España parece estar al margen de las reformas emprendidas en el mercado de trabajo

público en buena parte de los países de la OCDE. Además la contención generalizada de los salarios públicos que se viene practicando en nuestro país, junto con la supresión de los complementos retributivos dirigidos a incentivar conductas más productivas, chocan frontalmente con lo que otros países hacen actualmente para mejorar la eficacia de sus funcionarios.

En relación con la **educación** son varios las cuestiones que se plantean. De entrada es importante precisar que salvo en cuestiones muy concretas no es conveniente hablar de educación de forma global. Es recomendable, al menos, distinguir entre en educación primaria y secundaria y superior, sus objetivos no tienen porqué ser los mismos.

La educación básica tiene como objetivo proporcionar una formación mínima que tiene carácter obligatorio que ayude o posibilite al individuo su integración como un miembro más de la sociedad

La educación intermedia o secundaria, tiene como objetivo el acercamiento de los individuos a algunos sectores concretos del mercado laboral.

La educación superior pretende formar individuos que sean capaces de impulsar el desarrollo económico y social de un país. A su vez estos individuos tienen un objetivo parsonal claro que es aumentar su renta o bienestar futuros.

El signo distintivo por excelencia del nivel superior de educación es la innovación y la investigación. El resto de los niveles tienen unas finalidades menos ambiciosas. Tan solo pretenden que el individuo este integrado en la sociedad. El no ser analfabeto supone una condición prioritaria hoy en día para ser miembro de nuestra sociedad. O conectar al individuo con profesiones necesarias y muy dignas pero menos innovadoras, en principio que las universitarias.

Ciertamente el gasto público en educación cuenta con el apoyo general de la mayor parte de las sociedades modernas. Esto es así por el calado social que han conseguido teorías como la del capital humano (Gary Becker 1962). Según esta teoría la educación es considerada como un bien de inversión. Como tal, repercute positivamente en el propio individuo que la adquiere dotándole de un mayor nivel de productividad y aumentando, consecuentemente, sus posibilidades de rentas futuras. No solo son las rentas las que aumentan con el nivel de educación sino que también aumenta la utilidad y el bienestar individual, dado que según la teoría enunciada los individuos más educados disfrutan más de su trabajo, tienen más ocio y por tanto mayor bienestar. Algunos contrastes empíricos realizados (Vid. N.Barr 1993. p. 338) apuntan la existencia de una fuerte correlación entre el nivel de educación acumulado por una persona y sus ganancias monetarias a lo largo de la vida.

Hay enfoques que contravienen las conclusiones alcanzadas por la teoría del capital humano. La teoría de la educación como filtro se muestra de acuerdo con la veracidad de los resultados alcanzados en los análisis empíricos en el sentido de que la educación aumenta las ganancias monetarias, pero matizando que la educación no es el agente causante directo sino más bien indirecto. Según esta segunda corriente teórica, la educación en su grado básico no implica ninguna ganancia de productividad. En su grado superior la educación actúa como filtro ya que se utiliza como signo positivo en la selección de personal por parte de las empresas. Se considera que las personas que se encuentran en posesión de un título superior son más capaces de adecuarse a las necesidades empresariales a través de procesos de formación.

En cualquiera de los casos, si bien quizá sea prudente no considerar de forma estricta a la educación como agente causante directo de los incrementos de rentas que parecen disfrutar las personas más educadas, lo que sí se puede afirmar es que esta realmente implicada aunque sea de una forma indirecta dichos incrementos.

En consecuencia, el interés por la educación parece justificado. Ello no implica que deba existir siempre intervención pública en la producción , provisión y financiación de la educación . Cuando el Sector Público interviene en la economía financiando la educación lo hace con dos objetivos claves:

A. Alcanzar una asignación eficiente de recursos. Esto es; corregir los fallos asignativos del mercado

B. Desde del punto de vista de la equidad garantizar la igualdad de oportunidades.

En la actualidad el interés de los expertos en economía de la educación se ha dirigido a analizar desde un punto de vista crítico actual sistema de financiación pública de la educación superior por no parecer el modo idóneo de conseguir los objetivos perseguidos con la intervención. Resulta polémico si subvencionar a toda persona que accede a la Universidad pública es aconsejable desde el punto de vista de la equidad y si es eficaz en la consecución de los objetivos previstos para estos programas de gasto. Otras cuestiones que se analizan es si la propia intervención pública en sí misma es eficiente. Y, además se continúa con una línea de investigación que cuenta con una gran tradición en el campo de la economía de la educación que es contrastar la teoría del capital humano.

BIBLIOGRAFIA

ARGIMON, I.; GONZALEZ-PARAMO, J.M.; MARTIN, M.J.; Y J.M. ROLDAN (1993): **Productividad e infraestructuras en la economía española**. Documento de Trabajo Nº. 9313, Banco de España.

ARGIMON, K. Y MARTIN, M.J. (1993): **Series de stock de infraestructuras del Estado y de las Administraciones Públicas en España**. Documento de Trabajo EC/1993/7. Banco de España.

ARGIMON I., GONZALEZ-PARAMO J.M. y J.M. ROLDAN (1997): "Evidence of public spending crowding-out from a panel of OECD countries" **Applied Economics** nº29, 1001-1010.

ASCHAUER, D.A.(1989): Is Public Expenditure Productive? **Journal of Monetary**

Economics nº23, 177-200.

ASHENFELTER, O LAYARD, R. (1986) (eds): **Handbook of labour economics**, Amsterdam. North Holland.

ATKINSON, A. 1983: **The economics of inequity**, 2nd, ed, Oxford. Oxford University Press.

ATKINSON, A. y MICKLEWRIGHT (1991): " Unemployment Compensation and labour Market Transactions: a critical review". **Journal of Economic Literature**. Vol. 29 nº4, diciembre, pp. 1679-1727

BAJO, O. Y SOSVILLA, S. (1993): " Does public capital affect private sector performance? An analysis of Spanish case, 1964-1988". **Economic Modelling**, Vol. 10, Nº3, julio, pp. 1179-185.

BAREA J. Y GONZALEZ PARAMO J.M. (1996) Directores. **Pensiones y Prestaciones por Desempleo** . Fundación B.B.V. Serie Documenta.

BARR, N. (1993): **The Economics of Welfare State Major** New Edition. Oxford University Press.

BARRO, R.J. (1991): "Economic growth in a cross section of countries". **Quarterly Journal of Economics** 106(2), mayo, pp. 407-413

BARRO, R.J. (1991): "Economic growth in a cross section of countries". **Quarterly Journal of Economics** 106(2), mayo, pp. 407-413

BARRO R. Y SALA-I-MARTIN, (1995): **Economic Growth**. McGraw-Hill, New York.

BECK, M.(1981): **Government Spending: Trends and Issues**, Praeger, New York.

BECKER, G.(1975): **Human capital**. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

BIEHL, D.(1988): "Infraestructuras y desarrollo regional". **Papeles de economía Española** nº35, pp. 293-310.

BECK, M.(1981): **Government Spending: Trends and Issues**, Praeger, New York.

BECKER, G.(1975): **Human capital**. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

CASTELLS OLIVERES A.(1991): **Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica**. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

COMISION EUROPEA (1996): **La protección social en Europa**

Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales.

DRAPER,M. Y HERCE, J.A. (1993): **Infraestructuras**

FEDEA. Documento de trabajo nº 7.

DENO, K.T. Y EBERTS, R. (1989): **Public infrastructure and regional economic**

development: a simultaneous equations approach. Federal Reserve Bank of Cleveland.; Documento de Trabajo nº 8909.

EBERTS, R. (1986): **Estimating the contribution of urban public infrastructure to the regional growth.** Federal Reserve Bank of Cleveland, Documento de Trabajo nº 8610.

EBERT, R. (1990): **Cross-sectional analysis of public infrastructure and regional productivity growth.** Federal Reserve Bank of Cleveland, Documento de Trabajo nº 9004.

EBERTS, R. y FOGARTY, M.(1987): **Estimating the relationship between local public and private investment,** Federal Reserve Bank of Cleveland, documento de Trabajo nº8703.

FLORES, R. Y PEREIRA, A.M. (1993): **Public capital and aggregate growth in the United States,** Mimeo, Universidad Complutense de Madrid.

FOLGADO, J. (1991): " Las infraestructuras españolas ante el Mercado Unico Europeo". **Papeles de Economía Española** nº 48, pp124-133

FORD, R. Y PORET,P. (1991): "Infrastructure and private sector productivity". **OECD Economic Studies** nº17, pp. 63-89.

GONZALEZ-PARAMO, J.M.(1994) "Gasto social y crecimiento económico en el estado de bienestar" Hacienda Pública Española Mografía nº 2 (XXV aniversario): **El sector público español: una aproximación a la panorámica actual.** Instituto de Estudios Fiscales.

GONZALEZ-PARAMO J.M. Y G. LOPEZ CASASNOVAS, (1996): **El gasto público: problemas actuales y perspectivas**. Documento de trabajo nº 122/1996.FIES.

GROSSMAN, P.J.(1988):"Government and economic growth: a non-linear relationship", **Public Choice** nº56, pp 193-200.

JOHNSON, G. Y LAYARD, R.(1986): **The natural rate of unemployment**. Explanation and policy.en Ashenfelter y layard 1986

LIN,S,(1994): Government spending and economic growth. **Applied Economics**.nº26, pp 83-94

MAGUIRE, M. (1993) "Flexibilité des Rémunérations dans le Secteur Public vue D'Ensemble". En O.C.D.E. (1993) **Flexibilité des Rémunérations dans le Secteur Public**. Serie PUMA. Études sur la Gestion Publique pp. 9-20.

MARSDEN, D. (1993) "Réforme des Systèmes de Rémunération du Secteur Public". En O. C.D.E. (1993). **Flexibilité des Rémunérations dans le Secteur Public**. Serie PUMA. Études sur la Gestion Publique pp.21-46.

MARLOW, M.L.(1986) Private sector shrinkage and the growth of industrialized countries, **Public Choice** nº49, pp143-154.

MAS, M.; PEREZ, F. Y URIEL, E. (1993): "Estimación de las dotaciones del capital público en España". Mimeo, IVIE.

MELTZER, A.H. Y RICHARD, S.F.(1981): " A Rational Theory of the Size of Government". **Journal of Political Economy**

October 1981, pp. 914-927

MINFORD P. (1985): **Unemployment: Cause and cure** , 2nd end, Oxford: Basil Blackwell.

PEACOCK, A. Y WISEMAN, J.(1967): **The growth of Public Expenditure in the United Kingdom**, George Allen and Unwin, London 1967.

PELTZMAN, S.(1980): "The growth of government". **Journal of Law and Economics**.
October 1980, pp.209-288

O.C.D.E. (1993). **Flexibilité des Rémunérations dans le Secteur Public**. Serie PUMA.
Études sur la Gestion Publique.

RAM, R.(1986) Government size and economic growth: A new framework and some evidence from the cross-section and time-series data, **American Economic Review** nº76, pp 191-203.

RUBINSON, R.(1977): Dependency, Government revenue, and economic growth. **Studies in Comparative International Development**

nº12, pp 3-28.

SALA-I-MARTIN, X. (1992): Transfers. **Working Paper**, 4186, octubre.

VENTURA, E.(1990): **L'eficacia de la inversiò pública com promotora del desenvolupament regional**. documento de trabajo A 14, Instituto de Análisis Económico

WILDAWSKY, A.(1985):**The logic of Public Sector Growth"**en **Lane 1985**, pp.231-270.